

PLAN Y GOBIERNO¹

La planificación general de la acción de un Gobierno es útil sólo en la medida en que se transforma en un cálculo que precede y preside la acción del mismo en el día a día. Es decir, llega a ser un proceso práctico. Sin embargo, la más superficial observación de los procesos de Gobierno en la historia del país nos muestra, con distintos matices e intensidad, un claro distanciamiento entre los programas ofrecidos como promesas y el proceso real de discusión y toma de decisiones que guía la acción diaria de los gobernantes.

Me propongo argumentar que esta ineficacia de la planificación general facilita y estimula un estilo de gobierno dominado por la cotidianidad intrascendente y la imprevisión, donde las muestras más significativas de vitalidad se identifican con reacciones espasmódicas tardías para enfrentar los problemas que explotan ante nuestra vista. Este cálculo improvisado en la coyuntura se convierte en una alternativa superficial a la planificación formal.

Toda práctica de planificación es una combinación dosificada de cálculo previsorio que se pre-alimenta de una simulación constante del futuro y de cálculo reactivo que se retroalimenta de la constatación de los problemas agravados o atenuados. Pero el estilo de gobierno dominante en nuestro país casi no deja espacio a la previsión y agota todas sus energías gestando respuestas inmediatistas a los problemas ya acumulados que muestran señales de traspasar los límites que marcan el deterioro de la adhesión popular.

Creo que es de la mayor importancia desentrañar la naturaleza de esta divergencia entre “Gobierno” y “Planificación”, porque ella, más allá de las ideologías que sustentan los distintos proyectos políticos de gobierno, genera ineficacia en la acción y un déficit de credibilidad de la población en sus dirigentes que, en última instancia, amenaza al sistema democrático. La población a nivel nacional, departamental y local tiene cada vez menos confianza en la capacidad de los partidos políticos y los Gobiernos que de ellos nacen para solucionar o al menos aliviar los problemas. Observan con asombro que los programas electorales no constituyen un compromiso o una palabra dada para ser cumplida, constata que los planes se apartan de las promesas electorales y que la acción práctica de gobierno se

¹ Tomado de la producción intelectual del Prof. Carlos Matus, economista de la Universidad de Chile: Adiós señor Presidente; El Método PES; Política, Planificación y Gobierno; Los 3 Cinturones de Gobierno; El Líder sin Estado Mayor; y, La Teoría del Juego Social.

distancia, a su vez, de los planes. Cada vez es más común escuchar en la voz de la calle que los partidos políticos son capaces de ganar elecciones pero incapaces de gobernar con eficacia. La ciudadanía castiga a los gobiernos después de un período de espera restándoles adhesión y, en última instancia, votando por la oposición en las contiendas electorales donde se decide el cambio de gobierno. Pero ese castigo no renueva las prácticas de gobierno, los dirigentes de partidos políticos no aprenden de la historia reciente e insisten en los mismos errores. Por esta vía, el voto-castigo en las elecciones presidenciales es un juicio de eficacia que no produce mayor eficiencia y, en cambio, genera a la larga desaliento y desconfianza.

¿Cuánto puede durar un sistema que al final termina por garantizarnos como principal beneficio la libertad de observar en paz cómo los problemas se agravan? ¿Cuánto durará esa paz sin eficacia, justicia y empleo, pero con hambre?

En la explicación de esta divergencia, nosotros los planificadores, tenemos casi igual cuota de responsabilidad que los dirigentes políticos y los gobernantes.

Los procesos de ganar elecciones, hacer planes de desarrollo a la manera tradicional y producir acciones durante el gobierno responden a dinámicas de distinta naturaleza, guiadas por distintos criterios de eficacia, en contextos situacionales muy diversos y protagonizadas por actores bien diferenciados. En la instancia electoral, los actores son distintos que en el momento del plan económico y la acción de gobierno.

Los criterios de eficacia, las restricciones y las relaciones de fuerzas que pesan son también distintas. El clima electoral y las instituciones electorales generan motivaciones y prácticas casi opuestas a las del ambiente de gobierno desde el Estado que rodea al cálculo del plan económico y la administración burocrática de los organismos públicos en el día a día.

La ciudadanía sigue un proceso paralelo, pero como espectadora. En la empatía del proceso electoral se ilusiona, premia y castiga a los partidos políticos y sus líderes, pero luego la realidad de las promesas incumplidas y la repetición de la misma abulia incapaz de dominar las fuerzas tendenciales de la rutina, hace predominar la apatía. Después de una desilusión, la ciudadanía espera la próxima venganza para ejercer su voto-castigo.

¿Estas prácticas de gobierno se originan en un problema de capacidad, de falta de voluntad o de ambas a la vez? ¿O la gobernabilidad del sistema es muy baja?

La respuesta usual a estas interrogantes apunta al hecho cierto de los intereses diversos y contrapuestos de las fuerzas sociales. Se nos dice que tales procesos de gobierno no son

ineficaces para todos y que benefician a una minoría dominante. Detrás de las fallas para muchos, hay éxitos para unos pocos. Esta argumentación es cierta, pero no explica todo el problema. Las minorías dominantes pueden ser, además, ineficaces y pagar un alto costo por sus éxitos.

¿No conocemos acaso situaciones donde los mismos empresarios reclaman políticas económicas que deprimen sus mercados, trabajadores que luchan por proyectos que limitan el empleo y concentran el ingreso? ¿No es parte de la historia reciente la constatación de prácticas de gobierno que destruyen su base de sustentación política con la pasividad, la apreciación errada de las situaciones, la ineficacia burocrática, la desinformación, la incoherencia de sus acciones y la tardanza en reaccionar frente a la agudización de los problemas? ¿Es cierto que esos gobiernos son eficientes para unos y deficientes para otros o más bien distribuyen las deficiencias de su acción cargándole la mano a las mayorías sin peso político? ¿Existe o no un problema procesal de técnicas de gobierno que afecta a los gobiernos de las más distintas ideologías y bases de sustentación política?

La capacidad del gobernante se verifica por los resultados de su gestión en relación a la dificultad del proyecto de gobierno que acomete y el grado de gobernabilidad del sistema en que actúa. Tres variables que se entrelazan en la teoría del gobierno: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema.

El Prof. Matus, con dureza, destaca la necesidad imperiosa de crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes, sobre todo del estrato político-técnico de la sociedad y crear o adoptar técnicas de gobierno y planificación adecuadas a la complejidad del sistema social gobernado a nivel nacional, departamental y local.

Los líderes políticos se hacen en la práctica según las exigencias de la lucha política. Pero el estrato político-técnico de una sociedad se forma en escuelas y, a la larga, eleva las exigencias de calidad de la lucha política con el consiguiente efecto sobre la misma formación de los líderes en la práctica cotidiana. Por tal razón, podemos afirmar que la creación de equipos político-técnicos de alto nivel teórico y buena experiencia práctica estimula el ascenso del nivel y calidad de los dirigentes políticos y de la acción política práctica. Desgraciadamente, el nivel tecno-político es un estrato muy poco desarrollado en Bolivia. Nuestra realidad y nuestras universidades producen economistas ciegos a la política, políticos sordos a la economía y politólogos que no comprenden ni se inquietan por

la incomunicación entre ambos. Por esta razón, en el proceso político de nuestro país entran directamente en contacto, pero no en comunicación, dos actores que hablan idiomas distintos y manejan teorías incompatibles: el político convencional y el técnico convencional. El resultado de tales conversaciones es obvio: el acuerdo es imposible salvo que se funde en la fe mutua. Así, un problema teórico complejo de interacción entre ambos dominios sociales se transforma en la práctica política en otro de confianza entre personas. El dirigente político tiene confianza en algunos economistas y no tiene confianza en otros, pero no entiende el problema económico.

Es como un paciente que descansa en los conocimientos de un médico y no puede juzgar por sí mismo. La confianza es la única posibilidad de entendimiento. La gravedad de la situación adquiere plena complejidad si, por su parte, el economista no entiende el problema político, bajo el supuesto no siempre verificable que domina realmente el problema de su especialidad. Naturalmente, ese diálogo no es creativo y no conduce al fondo de los problemas, al mismo tiempo que incita a políticas superficiales. La explicación económica no ilumina la explicación política, y lo mismo ocurre en el sentido inverso. Entre ambos interlocutores es imposible una apreciación profunda de la situación; sólo es posible una mera agregación de conocimientos y experiencias, sin cambio de calidad en la naturaleza de la explicación.

Nuestra principal tarea hoy es crear esa capacidad tecno-política a fin de elevar la eficacia del gobierno en situaciones complejas de poder compartido. Esto no se logra formando gerentes públicos como algunos creen equivocadamente, sin perjuicio de reconocer que dichos gerentes también son imprescindibles, siempre que la nascente teoría de la organización se desarrolle en proporción a las exigencias que demanda urgentemente la práctica. En todo caso, el gerente es conductor de un ámbito operacional y situacional limitado, que actúa bajo restricciones previamente establecidas de direccionalidad y con recursos asignados para cumplir su misión; su entrenamiento se refiere a resolver problemas en casos donde los objetivos superiores están previamente establecidos por la dirección política o la planificación directiva.

El tecno-político, en cambio, no da por supuestos los objetivos, debe crearlos y ayudar a decidirlos, ni adopta como un dato la restricción de recursos, porque está en su capacidad proponer medios para crear nuevos medios. Así, su ámbito de trabajo lo mueve hacer

dialogar la política y la técnica para discutir tanto la direccionalidad (objetivos) como las directivas (operaciones y medios). Su ámbito de acción es toda la sociedad. Este enlace entre el político y el técnico es necesario para que los conocimientos de ambos actores interactúen en la explicación situacional. El tecno-político no requiere de las dotes carismáticas del dirigente, porque su actividad puede estar en la sombra, concentrada en la observación aguda del proceso político, económico, social y técnico. En cambio, debe poseer otras capacidades especiales que el líder no necesita cultivar imperiosamente. El tecno-político debe ser un verdadero cientista social volcado hacia la acción, sin complejos para explorar directamente el futuro, capaz de comprender que la acción no espera el desarrollo de las teorías, atento para evitar las desviaciones del sociólogo que se deleita exclusivamente en el pasado, alerta para comprender que los economistas, con raras excepciones, tienden a razonar unidimensionalmente a partir de una función de producción económica donde existe un solo recurso y un solo criterio de eficacia: el económico. La escasez de poder, de conocimientos, información, liderazgo, capacidades organizativas, etcétera, no entran en las cuentas del economista. También debe estar preparado para enfrentar la planificación política, entendida como un cálculo situacional al interior de procesos creativos e inciertos, para lo cual debe evitar las desviaciones en que cae, a veces, el cientista político. La médula teórica del politólogo debería estar en el cálculo que precede y preside la acción práctica. Si éste se refugia exclusivamente en la historia de las ideas políticas, en técnicas parciales de análisis político, en el uso de lo peor de la microeconomía para alimentar una micro-teoría de las políticas públicas o en las concepciones cerradas, mecánicas y racionalistas de la teoría de las decisiones, elude el problema central de su ciencia y la empobrece como herramienta al servicio de la persona de acción. En realidad, ese politólogo no distingue entre procesos abiertos y cerrados, repetitivos y creativos, y por ello adopta a veces teorías y técnicas de decisión sólo pertinentes en el caso de procesos cerrados y enumerables, más típicos de algunos sistemas físico-mecánicos. En el sistema social se vive una práctica donde las posibilidades no existen, sino se crean por nosotros o por otros, y por consiguiente, no son simplemente enumerables ni se puede decidir por ellas con criterios unirracionales.

Después de señalar estas exigencias, conviene afirmar que el tecno-político que necesitamos no es un superdotado, ni mucho menos un tecnócrata. Si pensamos en lo que sabe o pretende saber con el tiempo el cientista de la Teoría General de Sistemas, encontramos un caso

similar. No se trata de adquirir una profundidad en todos los dominios pertinentes, sino de la profundidad para comprender lo general que es común a todos ellos, para volver con esa metateoría a un ámbito de especialidad con nuevas luces, para interactuar con otros especialistas y con el político práctico. El tecno-político es una persona que aspira a una metaciencia social y, mientras ella no exista, no se siente obligado a permanecer ciego y preso en las fronteras de una ciencia parcial. Simplemente es un cientista social con sentido práctico, desanimado de la esterilidad de teorizar sobre otras teorías y estimulado para teorizar sobre la realidad en que vive, obsesionado por crear métodos y técnicas al servicio de la persona de acción, irrespetuoso de la ciencia oficial, humilde ante la complejidad de los hechos, pero atento al desarrollo en la frontera de las ciencias y de las ciencias en sus fronteras particulares. Es una persona consciente de que su práctica de producción social existe en un mundo de múltiples recursos escasos, múltiples criterios de eficacia, muchas racionalidades y diversas autorreferencias explicativas. Así llega a ser enemigo del reduccionismo a cualquier criterio único y monótono de eficacia. El desarrollo y perfeccionamiento de la planificación situacional que intenta la consideración de las complejidades mencionadas resulta así una herramienta útil para apoyar la actividad del nivel tecno-político.

Esta nueva capa político-técnica es requerida dramáticamente en las estructuras gubernamentales, en los partidos políticos y en las fuerzas sociales en general. El proceso de modernización hará que el planificador situacional del futuro copie una red de nudos críticos del sistema social, mientras las actuales oficinas de planificación económica, radicalmente reestructuradas, sólo serán un eslabón de una vasta red de cálculo situacional en los principales niveles del sistema social.

La argumentación precedente constituye la base primaria para sustentar DIEZ TESIS que pretenden explicar la ineficacia general de los gobiernos, con mayúscula y minúscula.

PRIMERA TESIS

Nuestros métodos de planificación son tradicionales, rígidos e impotentes para servir a una dirección política que gobierna un sistema complejo, dinámico, creativo, resistente y plagado de elementos de incertidumbre.

La planificación económica normativa que fundamenta la práctica común de la planificación en el país es una camisa de fuerza impotente para abordar la complejidad de los procesos

sociales creativos y apoyar a la persona de acción situado en una realidad indivisible y cercado por múltiples recursos escasos. No distingue la existencia de actores sociales a los que confunde con los “agentes” económicos, no reconoce la existencia de oponentes, asume que el sistema social es un sistema que sigue leyes y no es creador de leyes, identifica escasez de recursos con recursos económicos, opera con un criterio de eficacia dominante: la eficacia económica, se aleja de los problemas reales para analizar la realidad con la categoría del “sector”, se aferra al concepto poco riguroso de “diagnóstico” para explicar la realidad del sistema en que opera, ya que, al no distinguir oponentes, no existe para ella el yo y el otro que planifican desde distintas situaciones, hace de su preocupación central el futuro y se aparta de la coyuntura presente. Por esta vía, confunde planificación con diseño. Es una suerte de arquitectura económica cuya vista está en el mediano plazo y excluyentemente en el plano normativo del debe ser. Con esta estrechez y rigidez no puede ser de utilidad a la dirección política del gobierno. La teoría de la planificación situacional pretende superar este problema.

SEGUNDA TESIS

Los métodos de gobierno del Estado y de gobierno de los partidos políticos y las fuerzas sociales son igualmente primitivos e ineficaces. La democracia se desmorona y debilita si somos ineficaces para gobernar nuestras organizaciones políticas, gremiales y empresariales, porque después reproducimos inevitablemente esa ineficacia en el gobierno del Estado. La democracia flaquea si aceptamos como males necesarios y naturales los problemas sociales que ofenden nuestra dignidad de personas. Nada es más mortal para la democracia que la rutina inmovilizante y el sometimiento de sus líderes a los males que nos rodean en la vida diaria. Quinientos años de desigualdades son quinientos años de problemas. El tiempo no transforma los problemas en datos de la realidad ni los convierte en norma aceptable. Los problemas que tienen quinientos años son problemas viejos y no realidades nuevas que debemos aceptar. Gobernar no es administrar las cosas, es resolver problemas actuales o potenciales. La pobreza, la marginalidad social, la desigual distribución del ingreso, la concentración del poder político, la falta de participación, la congestión urbana, la degradación ecológica, los barrios miserables, la ineficacia del aparato del Estado y nuestra propia ineficacia para gobernar, no son males necesarios de la democracia. Si así fuera, no podríamos desearla, defenderla o luchar por recuperarla. Esos problemas subsisten porque no

sabemos o no tenemos la voluntad de resolverlos. Y ambas cosas facilitan el proceso por el cual nuestros gobiernos se distraen en lo intrascendente.

Gobernar es cada vez un problema más complejo. Y lo es más gobernar en democracia. El líder que gobierna en la dirección del progreso social enfrenta exigencias mayores que aquel que sólo aspira en el gobierno a mantener bajo control la magnitud de los problemas. De manera que, ante objetivos menores, éste tiene además menores restricciones.

Las preguntas dramáticas son éstas: ¿estamos preparados o nos estamos preparando para gobernar con eficacia? ¿cometeremos los mismos errores del pasado? ¿el miedo a perder la democracia nos llevará a perder nuestros objetivos?, o ¿el miedo a perder nuestros objetivos nos conducirá a perder la democracia? ¿el ideologismo de la democracia o el ideologismo de una utopía concreta opacan la estrategia y la táctica del cálculo de la acción eficaz?

Creemos que los problemas del futuro requerirán equipos de gobierno excepcionales para enfrentarlos, o la democracia será imposible. Creemos que el drama más grave de nuestra época se refiere a la brecha entre nuestra capacidad para gobernar los sistemas sociales y la complejidad creciente que éstos ofrecen para ser conducidos hacia objetivos asumidos democráticamente. Esta brecha es creciente, y quizá continúe creciendo por mucho tiempo, porque nos hemos preocupado más del avance de las ciencias naturales para ganar capacidad de gobierno sobre la naturaleza y muy poco de las ciencias, técnicas y artes de la acción en el sistema social, para conquistar nuevas fronteras de eficacia en el arte de gobernar nuestro país. Los electores de hoy, y el mundo físico en general, tienen la misma complejidad que hace millones de años atrás, pero nuestro país conforma hoy un sistema social infinitamente más complejo. El sistema social no sólo es mucho más complejo que los sistemas naturales, sino que tiene una complejidad creciente y de distinta naturaleza. El sistema social no sólo sigue leyes, sino crea leyes. Es un sistema creativo. Pero la persona ha concentrado su esfuerzo de investigación en el desarrollo de teorías que mejoran cada vez más su capacidad de gobernar lo más simple, la naturaleza, mientras descuida el desarrollo de su capacidad para gobernar lo más complejo, la sociedad. Para gobernar no sólo se requiere arte, sino una dosis creciente de ciencias. Pero de unas ciencias capaces de abordar los procesos creativos, donde conocer no siempre es sinónimo de encontrar leyes que rigen los procesos. Es la incapacidad creciente de gobernar el sistema social la que termina por descontrolar las relaciones de la persona con la naturaleza. No son principalmente las investigaciones sobre

el ambiente ecológico las que nos permitirán su mejor manejo, sino las investigaciones sobre las ciencias y técnicas de gobierno de los sistemas sociales. Este es el principal reto que nos plantea gobernar en democracia. Nuevamente surgen aquí nuevos interrogantes:

¿Estamos aprovechando nuestro tiempo en prepararnos mejor para conducir y participar en procesos de cambio, desde los más modestos hasta los más trascendentes? ¿Los partidos políticos progresistas del país están conscientes que necesitan algo mucho más complejo que sus “escuelas de cuadros”(?) para preparar las nuevas generaciones de dirigentes? ¿Hemos sido capaces de comprender que manejamos mal la economía, hacemos mal uso de los recursos de poder y de los recursos naturales, a la par que desperdiciamos tiempo y recursos ociosos, en vez de culpar al destino, a los gobiernos anteriores, al mundo exterior, a la crisis económica internacional o a fallas en el mensaje que entregamos a los medios de comunicación social? ¿Hemos comprendido que para modernizar al Estado se necesita primero modernizar a los modernizadores? ¿Sabemos ahora, por la experiencia de nuestros fracasos, que las estructuras más primitivas e ineficientes de nuestras instituciones son sus estructuras directivas, que gobernar no sólo es un arte y que gobernar con el signo del progreso y la democracia requiere aún de una mayor dosis de ciencia y técnica?

Sin embargo, no existe en toda Bolivia un centro de formación de alto nivel para los jóvenes que desean desarrollar científicamente su vocación política o político-técnica. No existe en toda Bolivia un centro donde los actuales dirigentes políticos puedan recogerse a renovar sus experiencias y conocimientos. No tenemos en toda Bolivia una Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno. No tenemos un centro donde los bolivianos puedan reunirse con paceños, orureños, potosinos, cochabambinos, cruceños, benianos y pandinos, para que nuestros jóvenes se formen en el dominio de las ciencias y técnicas de gobierno, fortalezcan sus valores democráticos y renueven su identidad y personalidad cultural. No existe un solo lugar donde los bolivianos se aproximen a los complejos problemas de gobernar procesos creativos e inciertos, al estudio de situaciones difusas sobre las cuales tenemos poca información, a la planificación estratégica bajo incertidumbre y considerando la actividad de fuerzas oponentes, al análisis de situaciones integrales, a los problemas de seguridad y defensa para abordarlos en forma consistente con la profundización de la democracia, a conocer las relaciones exteriores, de las técnicas de negociación, de juegos y simulación humana de procesos, de la naciente teoría moderna de la organización, y muchas

otras disciplinas que debe dominar el político moderno para no ser una víctima ciega de asesores tecnocráticos muchas veces deformados por ciencias parciales, quizá ya superadas, que éstos aplican desconectados de los intereses y necesidades políticas. Tampoco existe un lugar donde nuestros jóvenes políticos y técnicos creen lazos de amistad y valores comunes que posibiliten más tarde, cuando asciendan a posiciones de poder, el entendimiento y la confianza entre ellos, tan necesaria para emprender objetivos regionales e internacionales comunes para Bolivia, como la integración nacional, la integración cultural, la solidaridad democrática internacional y la penetración del mundo económico-financiero internacional por capitales de nuestra democracia, en vez de ser meros depositantes de recursos en el exterior y clientes de un sistema financiero opresivo y monopolizado por las grandes potencias. Pero, para hacer todo esto, con la dirección y alcance necesarios, tenemos que tecnificar la política y politizar a los técnicos. Tenemos, además, que sincerar la política y fortalecer los valores éticos. Tenemos que rescatar la política del estadista frente a la micropolítica que nos divierte con el pretexto de un rodeo necesario para alcanzar los objetivos, pero que a menudo se convierte en un desvío que nos aleja de los mismos. Tenemos que desarrollar la imaginación y la voluntad al servicio de la creación de un futuro distinto. Tenemos, a lo menos, que dar tanta importancia a la tecnología para gobernar como la que le otorgamos a la de ganar elecciones o conquistar el poder por la fuerza.

TERCERA TESIS

La cultura política, dominada por el inmediatismo y el pragmatismo, vuelca su interés hacia los problemas intermedios del sistema político y abandona los problemas terminales del sistema social. La gran política y la planificación se refieren a la solución de los problemas terminales del sistema social. Tales problemas son los frutos o resultados de nuestra gestión de gobierno a lo largo del tiempo. La micropolítica se refiere, en cambio, a los problemas intermedios y más inmediatos. Esta es una sana división del trabajo, siempre que los recursos que asignamos a la solución de los problemas intermedios, principalmente en nuestro tiempo, constituyan un requisito necesario para la solución de los problemas terminales. Estos problemas intermedios son agobiantes y se refieren a cuestiones políticas internas, asuntos protocolares, micronegociaciones para sostener el liderazgo y la cohesión de la fuerza política, atención del clientelismo político, administración de la rutina burocrática, acciones reactivas y defensivas propias de la microlucha política, acción

política de apagaincendios y esfuerzos formales o vacíos en el logro de ciertas magnitudes económicas referidas al presupuesto, la política monetaria, el comercio exterior, etcétera, que se independizan de los problemas económicos terminales del sistema social como el desarrollo -crecimiento, empleo, distribución del ingreso, marginalidad social, congestión urbana, degradación del ambiente, ocupación irracional del espacio, etcétera-.

Si la micropolítica domina sobre la gran política, los problemas intermedios pasan a constituirse en los objetivos del gobierno, mientras se acumulan y agravan los problemas terminales del sistema social. Lo que presenciamos en Bolivia, con raras excepciones, es el dominio de la micropolítica sobre la gran política, del pragmatismo coyuntural sobre la imaginación y voluntad del estadista, de la rutina sobre la creación. Presenciamos la desarticulación de la táctica respecto a la estrategia de gobierno y esto conduce a la existencia de gobernantes gobernados por la fuerza de los hechos. El movimiento que nos arrastra nos lleva hacia un rumbo indefinido. Quienes nos conducen no conducen y, lo peor, no saben que no saben.

El político convencional vive atrapado, preocupado y enredado en la maraña de relaciones que se presentan a él como el mundo de su práctica de lucha, proyectos, obstáculos y éxitos. Se mueve en un mundo de inmediateces de las que él se ocupa, pero que en realidad ocupan el espacio de su conciencia sobre los grandes problemas del sistema social. Para él los grandes problemas sociales son un constante universal dentro de la cual vive la variedad tensa y creativa de su práctica cotidiana. No puede elegir entre preocuparse por los problemas terminales del sistema social y sumirse en la cotidianidad de los problemas intermedios del sistema político. El sistema elige por él. Para sobrevivir en esa lucha política agobiante, debe absorberse en la cotidianidad y postergar la reflexión sobre su gran proyecto político. De hecho está muy ocupado, sin tiempo, interrumpido constantemente por reuniones y llamadas telefónicas, esclavizado por las exigencias de sobrevivir en el duro mundo de la política. Y así descubre que la política es hacer política y no intentar resolver los problemas terminales del sistema social. Estos últimos son sólo el ambiente de su práctica, pero no el objeto de sus preocupaciones.

CUARTA TESIS

Tenemos que reformar nuestros sistemas de planificación, modernizar nuestras técnicas de gobierno y transformar nuestra cultura política, para lograr que los programas electorales,

tomados en serio, se conviertan en planes de gobierno; para que los planes de gobierno se conviertan en acción de gobierno y para que la acción de gobierno incida en los problemas de lo nacional, departamental y local, es decir, sobre los problemas terminales del sistema social. Entonces, la democracia se defenderá por sus obras.

Junto con los programas de gobierno, que son diferenciadores en lo estratégico, debemos desarrollar la capacidad de elevarnos por encima de las diferencias meramente tácticas para encontrar un espacio de consenso sobre un Proyecto Nacional que le de continuidad al progreso de nuestro país en el largo plazo. Ello es técnica y políticamente posible, porque la experiencia nos señala que existen problemas comunes que reclaman soluciones comunes independientes de las utopías políticas diferenciadoras a las cuales adherimos.

Esta es la gran tarea de los partidos políticos: crear generaciones de líderes capaces de articular la micropolítica con la gran política, crear institutos de investigación y formación que los apoyen en las funciones de gobierno y oposición, constituirse en guías orientadoras para la elección entre las grandes opciones estratégicas nacionales, departamentales y locales, y generar una clase de gerentes públicos capaces de doblegar la maraña burocrática y moldear las organizaciones públicas a las necesidades de la acción de gobierno y la participación ciudadana.

QUINTA TESIS

La clave del éxito de un sistema de planificación radica en la articulación de la planificación directiva con la planificación operacional. Si la planificación directiva al nivel del Presidente de la República en Consejo de Ministros no tiene vigencia, no puede tener eficacia práctica la planificación operacional al nivel de los ministerios y jefaturas de los organismos públicos. Lo contrario es igualmente cierto, aunque la falla principal en Bolivia es la inexistencia en unos casos y la debilidad en otros de la planificación directiva. Donde ella no existe, reina la improvisación fundada soberbiamente en la llamada experiencia política que, en más de algún caso, es simple experiencia en lidiar con problemas intermedios del sistema político e inexperiencia para tratar con los problemas terminales del sistema social. La soberbia de algunos poderosos políticos prácticos, por un lado, y la mediocridad de otros, es la principal barrera a la tecnificación del proceso de gobierno.

La planificación es una herramienta de gobierno y no un sistema de investigaciones y asesoría económica. Aún más, la planificación se confunde con el proceso de gobierno en la

coyuntura situacional. Jamás habrá una verdadera y eficaz planificación en nuestro país mientras la oficina presidencial y el consejo de ministros funcione de la manera asistemática, poco selectiva, desorganizada y carentes de apoyo técnico en que desarrollan sus actividades. En este sistema reinante, un Presidente de la República vive enfermo de cotidianidad, al margen del control de los hechos trascendentes, continuamente sorprendido por las circunstancias y dedicado a la solución de problemas intermedios menores. En consecuencia, el Gobierno y los gobiernos no dan directivas a sus oficina de planificación, las que se debaten entre la opción de autodefinírselas invadiendo el campo de la política superior o permanecer relegadas al rol de centros de cálculo al servicio de acciones inmediatistas, parciales y sin rumbo definido.

SEXTA TESIS

Un sistema directivo primitivo no puede conducir o gobernar un sistema social complejo, dinámico, incierto y resistente. El sistema social impone sus propios resultados y el gobernante es gobernado por la fuerza cotidiana de los hechos. Por ello, la primera tarea es elevar la capacidad de gobierno de los gobernantes, modernizar a los modernizadores y reformar a los reformadores. Y eso sólo pueden hacerlo ellos mismos, tomando consciencia de sus debilidades, valorizando las ciencias y técnicas de gobierno y abriéndole paso a nuevas generaciones estimuladoras de los cambios. La dirección de los gobiernos no sólo debe ser activa, creativa y expresiva de la voluntad de resolver los problemas, sino que además debe ser eficaz, organizada, informada y anticipadora de las necesidades sociales.

En síntesis, la función directiva debe emplear los medios más potentes de planificación y gerencia, a fin de que pueda cumplir con el requisito de variedad, que nos dice sabiamente que un sistema dirigente que quiere controlar o conducir a otro debe tener más variedad que el sistema controlado o conducido. En nuestra experiencia, las múltiples fuerzas dinámicas del sistema social tienen más variedad que sus gobiernos.

SEPTIMA TESIS

La planificación económica debe convertirse en planificación de la acción de gobierno. Para ello debe abandonar su concepción arquitectónica que la lleva a identificar plan con diseño e ignorar el problema político de la escasez de recursos de poder. El diseño de lo que debe ser es apenas el comienzo del problema de la planificación. El plan siempre se hace en un medio resistente o en un medio estimulante, pero nunca en un medio neutro. La resistencia o el

estímulo puede ser activo o pasivo. Las fuerzas sociales usan su peso político persiguiendo objetivos parcialmente conflictivos. La rutina se convierte en plan anónimo. Las tendencias vigentes tienen a veces más fuerza que la acción del gobierno. El azar que entra por la puerta de las variables que escapan a nuestro control, carga su mano para contrariarnos o favorecernos. Los oponentes introducen la incertidumbre humana propia del cálculo interactivo.

La naturaleza nos sorprende con variantes inciertas. El mundo internacional que nos rodea refuerza o contradice el signo de las variantes nacionales. La planificación no puede ser una camisa de fuerza que expresa sólo nuestra voluntad ignorando la voluntad de los otros actores sociales, la voluntad de la naturaleza o del mundo internacional que nos condiciona. La planificación no puede ser sólo normativa, tiene que ser estratégica y situacional. Tiene que articular eficacia política con eficacia económica.

OCTAVA TESIS

La planificación en un medio resistente o en situaciones de poder compartido no puede concebirse simplemente como la planificación de las acciones que ejecuta una estructura jerárquica, sino como la planificación de una estructura conflictiva que se intersecta con una estructura jerárquica. En una estructura conflictiva, ningún “actor” tiene poder decisivo sobre los otros y, en consecuencia, el plan de un “actor” sólo puede tener éxito en la medida que vence la resistencia de los oponentes. Por consiguiente, el éxito del plan de unos exige la derrota del plan de otros. En cambio, al interior de una estructura jerárquica, la dirección superior emite directivas de planificación que son de cumplimiento imperativo para los organismos subordinados. La grave simplificación que comete la planificación normativa tradicional consiste en asumir que ella se realiza al interior de una estructura jerárquica y sobre un sistema social que sigue leyes. Por ello, algunos de esos técnicos planificadores, los más ciegos, añoran las condiciones de una planificación imperativa. Un teórico del conflicto extremo, como Clausewitz, sonreiría ante la idea de hacer obligatorio para el enemigo el plan de guerra propio. La planificación imperativa es una ilusión, sólo existen actores con mayor o menor poder, pero siempre ese poder es limitado, aun en un sistema socialista de poder más concentrado.

La planificación situacional en una estructura que es en parte conflictiva y en parte jerárquica tiene las siguientes características:

- a. Comprende procesos creativos y repetitivos, cualitativos y cuantitativos. El sistema social, en parte, sigue leyes y puede ser explicado limitadamente por modelos matemáticos, pero principalmente crea leyes. Los procesos creativos sólo pueden ser abordados por medio del cálculo interactivo, al servicio del cual tenemos algunas herramientas tales como los juegos, los ensayos, las maniobras, las técnicas de negociación, el juicio de expertos y la consulta política directa. Por otra parte, el proceso social contiene aspectos de calidad y cantidad que debemos respetar en su jerarquía de significaciones. Lo que interesa en el análisis social es la precisión de las proposiciones, y dicha precisión es en parte una cuestión de rigor en el empleo de las variables lingüísticas y sólo en parte un problema de medición. Si no reconocemos el concepto de precisión como un nivel más amplio que el de medición, podemos caer fácilmente en la cuantificación de lo secundario y en la indiferenciación de la calidad de las situaciones.
- b. Asume los métodos de una planificación operacional al interior de la estructura jerárquica. En la planificación operacional existen también una estrategia y una táctica, pero aquí los objetivos son dependientes de las directivas superiores y, en consecuencia, son más rígidos, la planificación es más técnica, los actores son comandos de unidades operacionales dependientes de la autoridad superior, los oponentes están circunscritos a fracciones de fuerzas en un dominio situacional limitado y los medios para realizar el plan son asignados desde arriba.
- c. En el ámbito de la estructura conflictiva, la planificación directiva requiere de una planificación estratégica y situacional. Cuando hay actores en un conflicto de planes, cada “actor” desarrolla estrategias para intentar vencer a su oponente y cada estrategia se apoya en la situación propia y en la situación del oponente. Así, comprendemos que la realidad que nos envuelve a ambos es distinta para cada uno de nosotros. Sin el concepto de situación es imposible una teoría de la estrategia. La planificación directiva tiene objetivos flexibles, es más política, se realiza por una dirección superior, tiene un mayor grado de libertad para elegir los oponentes y los aliados y no tiene a quién solicitarle medios o recursos, sólo puede crearlos en el proceso mismo del conflicto.
- d. Exige el desarrollo del cálculo interactivo para tratar la incertidumbre proveniente de las relaciones entre los “actores sociales”. Cuando los planes de los distintos actores son conflictivos, un plan más eficaz depende del plan del otro. Así surge el cálculo interactivo

que nos mueve a considerar el plan como un juego entre actores sociales. Ese juego es la esencia de los procesos creativos en el sistema social, porque fuerza nuestra imaginación y creatividad al servicio del juicio estratégico.

- e. Requiere de la categoría de situación para explicar la realidad, ya que los distintos actores sociales viven realidades distintas según la posición que ocupan en el sistema social. El concepto de “diagnóstico” elude el problema de las distintas explicaciones de los “actores sociales” y busca una verdad única y absoluta que oscurece el entendimiento de la realidad. El concepto de “situación” facilita el entendimiento del conflicto y la posibilidad del consenso. En efecto, ambos suponen conocer la explicación del oponente y del potencial aliado. Nuestra visión del mundo es una visión particular relativa a nuestra posición en el sistema social, y si tomamos conciencia de esta unidimensionalidad cada vez que nos encontremos en contradicción u oposición con otras personas u otras fuerzas, podremos aprender a convivir con ellos. Si nuestra actitud no se aferra a lo que vemos desde nuestro propio punto de vista a nuestra propia situación y reconocemos que otros ven la realidad según la situación o el mundo en que viven y esa visión puede ser tan válida como la nuestra, aunque nos parezca indeseable, estaremos más dispuestos a conversar y comprender. Y si decidimos enfrentarnos, conoceremos mejor los motivos de nuestros oponentes.
- f. Plantea la existencia de múltiples recursos escasos y, en consecuencia, de múltiples criterios de eficacia. Es necesario asumir que cada actor social está restringido por un vector de recursos escasos que debe administrar con eficacia para alcanzar sus objetivos. Este vector de recursos escasos incluye elementos tales como poder político, recursos económicos, capacidad de producción de los recursos naturales, conocimientos e información, valores, etcétera. La producción de cualquier hecho social exige la aplicación de este vector de recursos y la eficacia de los hechos producidos revierte sobre el actor que los produce aumentando o disminuyendo las restricciones de tales recursos. Por consiguiente, no existe un criterio de eficacia absoluto, como suele presentarse la eficacia económica en la planificación normativa, sino múltiples criterios de eficacia cuya jerarquía depende de las características de la situación y de la naturaleza de los objetivos perseguidos. Así, podemos hablar de eficacia política, eficacia económica, eficacia ecológica, eficacia cognitiva, eficacia ideológico-cultural, etcétera, y no siempre es posible reducir una de ellas a los criterios de las otras.

- g. Desplaza el centro de la planificación al presente y al cálculo político situacional de última instancia que precede y preside las decisiones, en vez de concentrarse exclusivamente en el cálculo técnico parcial a mediano plazo. El futuro sólo se construye en el presente y ello marca el objeto terminal de la planificación. Sin embargo, las decisiones de hoy serán racionales no en relación a la situación presente, sino en relación a las situaciones futuras. De esta manera, los planes de mediano y largo plazo juegan un papel fundamental de guía direccional, pero no rematan su tarea si no se constituyen en un cálculo que precede y preside la acción presente.
- h. Sustituye el plan-libro por un inventario de operaciones listas para ser ejecutadas en las situaciones previsibles y en situaciones de contingencia, dicho inventario se renueva permanentemente en el cambio situacional.

En el texto de la planificación tradicional, las categorías de programas, políticas, proyectos, recomendaciones, criterios, etcétera, pueden ser ambiguas porque con ellas no se intenta agotar el universo de decisiones. Ellas no constituyen módulos de acción homogéneamente definidos. La planificación situacional, en cambio, establece como principio básico que el plan se expresa íntegramente en operaciones o módulos de acción. De esta manera, un programa direccional es una forma de selección y articulación de las operaciones del plan. Por supuesto, esa selección y articulación sólo puede hacerse en relación a una estrategia de acción que le otorgue coherencia y dirección.

El plan puede mirarse como una estructura comunicacional que contiene un sistema articulado de distintos tipos de actos de habla. Contiene aserciones o afirmaciones ya que, tanto el “diagnóstico tradicional” como la “explicación situacional”, se componen principalmente de aseveraciones sobre el proceso de producción de los problemas que deben verificarse o falsearse en la experiencia práctica o imputársele una veracidad o falsedad provisionarias mediante la simulación de procesos.

Contiene expresiones, ya que el plan califica los hechos mediante frases adjetivas que aceptan, rechazan y jerarquizan las aserciones. Por ejemplo, en el momento explicativo nos congratulamos de ciertos resultados cuando logramos un crecimiento alto del PIB y lamentamos o condenamos ciertas situaciones cuando declaramos inaceptables los niveles de pobreza crítica.

Contiene declaraciones, ya que, por un lado, designa encargados o responsables del diseño y la ejecución de las operaciones que incluye y, por el otro, fija posición sobre diversos ámbitos de acción. Por ejemplo, priorizamos problemas y operaciones cuando afirmamos que, dentro de ciertos límites, el problema de la desocupación es más importante que el de la inflación.

Contiene directivas porque ordena a otros, a los designados por las declaraciones, ejecutar y asumir determinadas obligaciones. Por ejemplo, ordena a un Ministro de Estado ejecutar la operación 04/08.

Y, finalmente, contiene compromisos, porque el responsable del plan se auto-obliga a cumplir las propuestas del mismo. Los aspectos operacionales del plan son compromisos que, en última instancia, asume su autor ante la población y las fuerzas sociales del país.

En la planificación situacional, las operaciones son compromisos de hacer algo para modificar las características de uno o varios problemas. Esos compromisos los asume, como autoridad máxima, el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Naturalmente, y sólo para propósitos operacionales, el Presidente delega en otros funcionarios -mediante una declaración- la responsabilidad de cumplir y validar dichos compromisos.

De manera que el plan se compone centralmente de compromisos y complementariamente de declaraciones y directivas relacionadas con los primeros. La credibilidad de los planes descansa en la historia de sus cumplimientos.

El contenido propositivo del Plan Situacional se compone exclusivamente de operaciones y de módulos de desagregación de éstas. Este requisito obliga a precisar con rigor qué es una operación para: i) impedir que los módulos del plan incluyan simples aserciones, expresiones o meramente directivas y declaraciones, y ii) verificar que la agregación de los módulos del plan cubra sin duplicaciones ambiguas el universo de la acción comprometida.

Debemos destacar que la operación es un compromiso. Pero, ¿un compromiso para hacer qué? Evidentemente no se trata de un compromiso para hacer otro compromiso, para hacer una aserción, una expresión, una directiva o una declaración. La respuesta es que se trata de un compromiso de acción, pero, ¿qué tipo de acción? Recuérdese que Austin y Searle tuvieron que crear el concepto de acto de habla, porque la persona hace cosas con las palabras y no es clara la distinción entre “hacer” y “decir”. En verdad, hacemos cuando decimos, pero no hacemos cuanto decimos.

Aquí conviene establecer una distinción entre acto y en que sea pertinente a nuestro problema. Llamemos actos a los “actos de habla” que anteceden en la cadena de producción a las acciones. Llamemos “acciones” a los efectos que siguen a los actos de habla en el sistema de producción social, mediante los cuales ciertos medios son utilizados para: a) alterar los comportamientos sociales, b) construir y alterar capacidades de producción social, y c) alterar las reglas de producción social. La acción es el instrumento de la persona para cambiar la situación, y los actos son los instrumentos para producir las acciones.

Si aceptamos estas precisiones, podemos decir que una operación es un compromiso de realización de una o varias acciones. Pero este compromiso no puede ser ambiguo, general o vago. Por el contrario, debe cumplir los siguientes requisitos:

- a. Definir claramente al responsable directo de cumplirlo y señalar claramente a los destinatarios de los beneficios o sacrificios.
- b. Precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y resultados previstos (acciones, sub-acciones y acciones de regulación), el diseño de una operación debe completarse hasta que sea suficiente para su realización.
- c. Prever en dimensión y alcance los resultados esperados y precisar dichos resultados como una alteración de los nudos componentes del vector de definición del problema que intenta enfrentar.
- d. Responder, en el momento del compromiso, a intenciones de producir los resultados que se enuncian, ya que un evento producido por accidente, por error o inadvertidamente puede alcanzar resultados inesperados positivos o negativos que no constituyen una operación.
- e. Exigir una aplicación de recursos y dimensionar los recursos requeridos; algunas operaciones son exigentes en recursos de poder, otras en recursos económicos y también existen operaciones exigentes en ambos tipos de recursos.
- f. Establecer el horizonte de tiempo en que debe cumplirse el compromiso y es posible alcanzar los resultados.

Una operación es un compromiso para producir acciones que asume un actor definido, fundado intencionalmente en una previsión de que las consecuencias imputables a los medios seleccionados coincidirán significativamente con los resultados esperados en la situación-objetivo.

Una operación y una acción se distinguen claramente de otros actos tales como recomendar, adoptar criterios de acción, fijar una posición o anunciar cualquier evento de contenido proposicional vago o autor indefinido. De esta manera, el texto vago del plan económico tradicional se sustituye por un conjunto preciso de operaciones.

NOVENA TESIS

El programa de gobierno, la gobernabilidad del sistema social y la capacidad de gobierno conforman un sistema de relaciones sobre las cuales descansa la eficacia de todo Plan de Gobierno. Pero, a su vez, el Plan de Gobierno sólo puede ser eficaz si se apoya en una planificación operacional política y económica, y la dirección superior del gobierno ejerce activamente el liderazgo del proceso mediante directivas de planificación y un sistema incesante de seguimiento y evaluación de las situaciones. Por esta vía, Gobierno y Planificación se confunden en la coyuntura cotidiana de las decisiones.

La capacidad de gobierno es sólo un elemento de un triángulo de liderazgo que condiciona siempre a los conductores. La gobernabilidad del sistema y el proyecto de gobierno conforman un sistema con la capacidad de gobierno. Una baja capacidad de gobierno, junto a una alta gobernabilidad del sistema causada por abundancia de recursos y desorganización de las fuerzas sociales opositoras, permite un proyecto de gobierno poco conflictivo y poco renovador, pero suficientemente eficaz para mantener la estabilidad del sistema.

La gobernabilidad de un sistema es un concepto relativo que precisa la relación entre las variables que controlamos y las que escapan a nuestro control. En efecto, ella no es la misma en una democracia que en un sistema totalitario, en un proyecto de administración que en otro de transformación social, en abundancia que en escasez de recursos. Cada elemento del triángulo de liderazgo es relativo a los otros, de manera que la gobernabilidad del sistema es relativa a la capacidad de gobierno y al proyecto de gobierno. Tampoco es un concepto estático, porque en el cambio situacional el sistema puede ganar o perder gobernabilidad en la medida que convertimos variantes en opciones y superamos las restricciones de recursos en un proceso de ganancia de libertad de acción.

La baja capacidad de gobierno de una estructura política convencional es a veces suficiente para producir resultados exitosos, si la gobernabilidad del sistema es alta y el proyecto de gobierno es poco exigente. Por el contrario, la baja capacidad de gobierno resulta en un factor severamente limitante en el caso de sistemas poco gobernables por su escasez de

recursos o por la naturaleza de sus estructuras políticas. Naturalmente, la limitada capacidad de gobierno es más restrictiva cuando el líder intenta proyectos de transformación social muy exigentes.

En un cuadro se podría mostrar los ámbitos diversificados del proceso de gobierno, así como el sistema unitario que los estructura. En el espacio "A" se define por la Planificación Directiva el Proyecto de Gobierno. La transformación de ese Proyecto de Gobierno en acción práctica requiere en "C" de estrategias de acción y directivas políticas y económicas, que en "B" apuntan a la conducción política del Gobierno y en "D" a la gerencia pública y la conducción económica. La función sistemática de apoyo tecnopolítico es esencial en los cuatro ámbitos del proceso de gobierno. La gerencia pública descansa, a su vez, en el triángulo: plan modular, presupuesto por programas y gerencia por operaciones. La gerencia por operaciones es un sistema de dirección y administración por objetivos. Es, por consiguiente, una gerencia por módulos de acción los que pueden y deben corresponder con los módulos del Plan. En este sentido, la gerencia por operaciones es un sistema esencial del aparato de organización del sistema de planificación y gobierno.

La dirección de un gobierno sólo puede hacer coincidir sus acciones económicas cotidianas con los propósitos que persiguen sus planes si los módulos del plan (operaciones, acciones, sub-acciones, acciones de regulación) se articulan con los módulos presupuestarios (programas, subprogramas, actividades) y ambos corresponden a una actividad gerencial organizada para ejecutarlos (gerencia por operaciones, acciones, etcétera).

Por consiguiente, el requisito organizativo básico de orden práctico para que un gobierno funcione eficazmente, validando sus planes con hechos, reside en la existencia del sistema triangular: Plan Modular-Presupuesto por Programas-Gerencia por Operaciones. Naturalmente, el sistema de Gerencia por Operaciones exige, a su vez, un Sistema de Dirección Superior por Operaciones. Este Sistema de Dirección Superior por Operaciones plantea el cambio de ciertos hábitos rutinarios típicos de las formas tradicionales de Gobierno. Entre estos cambios merecen destacarse:

- a. Nuevas modalidades de funcionamiento de un Consejo de Ministros, a fin de que éste haga un seguimiento periódico de la evolución de los problemas que enfrentan las operaciones.

- b. Nuevas modalidades de rendición de cuenta de los Ministros sobre la marcha de las operaciones bajo su responsabilidad.
- c. Nuevos procedimientos y criterios para discutir y aprobar el presupuesto por programas en el Congreso Nacional.
- d. Implantación de un sistema ágil y significativo de seguimiento descentralizado – departamental y local- sobre la marcha de las operaciones y acciones, a fin de que los problemas de ejecución y eficacia direccional de las operaciones se resuelvan descentralizadamente y sólo por excepción lleguen al nivel de Ministros o del Consejo de Ministros.
- e. Un sistema veloz de planificación en la coyuntura para apreciar las nuevas situaciones, evaluar resultados, ajustar el alcance y diseño de las operaciones, adoptar nuevas operaciones y tomar oportunamente las decisiones que amerita cada nueva situación.
Pero este Sistema de Dirección Superior sólo puede existir si se apoya en un sistema recursivo y descentralizado de gerencia por operaciones en los distintos niveles de las instituciones y organismos del sector público.

Ni el Plan ni el sistema presupuestario por programas pueden operar sustantivamente sin un sistema de gerencia por operaciones. Si este último falta, las operaciones del plan estratégico no tienen “actores” responsables y los programas del presupuesto constituyen una mera fachada que disimula la práctica tradicional de presupuestar por instituciones y organismos, sin precisar objetivos ni establecer criterios internos y externos de productividad y eficacia en la gestión pública.

DECIMA TESIS

En síntesis, las prácticas de gobierno fallan por los pies y por la cabeza. Si observamos con atención el esquema analítico propuesto, debemos concluir que la gran debilidad de las prácticas de gobierno en Bolivia radica en la Planificación Directiva y en la Gerencia por Operaciones. La inexistencia de un sistema de gerencia por operaciones deja sólo un espacio formal al sistema modular de planificación situacional por operaciones y al sistema de presupuesto por programas. Sin gerencia por objetivos, las operaciones del plan son letra muerta y los programas presupuestarios apariencias formales.

La Planificación Directiva es la cabeza del sistema y la Gerencia por Operaciones los pies del mismo. El proceso de gobierno no puede ser eficaz si su cabeza es débil y tiene los pies

pesados. La cabeza no orienta ni produce directivas pertinentes para la solución de los problemas nacionales, mientras los pies caminan lentamente por su cuenta hacia cualquier rumbo. Este es el drama de la democracia. Por un lado, la cabeza tiene menguada su capacidad de autocrática al extremo que declara ser incomprendida por el pueblo cuando pierde las elecciones. Por otro lado, los pies sólo pueden deslastrarse de su peso burocrático por un acto inimaginable de renovación autónoma impropio de las facultades de las extremidades inferiores. Es como intentar elevarse asido por los propios cabellos.

Sólo el rescate profundo de la conciencia de la gran política en las capas dirigentes de la sociedad puede resolver este problema.

TEMAS CENTRALES PARA LA REFLEXION

Por lo general los tipos de políticas aplicadas en el país fueron “*políticas de gobierno*”, sin tener el necesario ingrediente de diálogo social que los convirtiera en “*políticas de país*”. Ello explica que muchas veces las políticas cambiaron con los gobiernos y, a veces, con distintos ministros del mismo gobierno. La búsqueda, a veces intuitiva, de un tipo de instrumento que sirviera a propósitos múltiples –por lo menos a completar un conjunto de instrumentos de política económica y a servir como mecanismo de diálogo social- lleva a pensar en un **ACUERDO SOCIAL**, de ahí vienen la preocupación por el problema y el hecho de que el “*acuerdo social*” sea un escenario para analizar el presente trabajo.

Hasta ahora, el acuerdo social es una idea para Bolivia, si es realmente útil habrá que ponerla en práctica, pero el problema no es tan simple, ni sus implicaciones tan obvias como para que se vaya hacia él sin antes considerar su “naturaleza”, las alternativas de distintos acuerdos, su “contenido”, sus implicaciones y la forma de concretarlo; además, será esencial poner mucho pensamiento acerca de: ¿en qué medida un acuerdo social estrecha los grados de libertad de negociación de unos y otros grupos sociales, en cada campo y en el tiempo?.

Sin un “**hacia**” bien claro, lo más que podría hacerse es sobrevivir en Democracia, más o menos útilmente. El plantear determinados objetivos de desarrollo implica una expresión de fe en la capacidad de la persona, como entidad, para alcanzarlos, pero esta expresión corresponde al nivel de todas las personas del país y no de determinadas élites, cualesquiera sean sus fuentes de poder. *Hay, pues, necesidad de establecer mecanismos de participación para que ella pueda hacerse efectiva.*

Desde el trasfondo económico, es concebible que ciertos datos quedan fijados y que ellos son útiles para la consideración ulterior de un acuerdo social: a) a largo plazo, ningún ingreso vendrá como no sea dado por el mayor esfuerzo interno de producción, la distribución y relaciones externas; b) el "producto" surge del mercado, pero el ingreso necesita imprescindiblemente otro tipo de tratamiento porque no puede dejarse a la fuerza "en bruto" del mercado; c) cuando la demanda agregada excede a la oferta virtual de la economía, habrá presión inflacionaria y, en tal circunstancia, tan inflacionaria serán las alzas de remuneración al trabajador, empresario y capital; d) a medida que se ajusta el nivel general también se ajusta la estructura de precios, pero hasta ahora en economía no se tiene ni instrumental ni metodología que sean categóricamente suficientes para obtenerla operativamente, ni se ha puesto todo el pensamiento necesario en el problema; e) la estructura de precios no es caprichosa ni puede ser fijada enteramente al arbitrio de los partícipes de un acuerdo, siendo indispensable analizar el funcionamiento del mercado, el gobierno, el sector externo o el monopolio; f) a medida que sube el ingreso total del país, congelar la participación de los sueldos y salarios no puede ser un objetivo perdurable ante la desigualdad existente debidos a productividad, departamentos, sexos, edad, antigüedad, situación de la oferta y la demanda, existencia de salario mínimo, beneficios sociales, etc.; g) dada la influencia de las políticas de financiamiento –monetaria, fiscal, cambiaria, etc.- no basta con que el acuerdo o la regulación se hagan en el momento de generación de los ingresos sino que es necesario llevarlo hasta el momento de la disponibilidad del poder de demanda; y, h) necesidad de no eliminar la puja social sobre los precios, sino institucionalizarla para lograr entre otras cosas que se haga mínimo su impacto inflacionario. Las referencias anteriores no agotan las posibilidades, solo apuntan ciertos elementos importantes que deben tenerse en cuenta para hacer que la política de los gobiernos sea realmente explícita. Todo gobierno tiene siempre una política, bien o mal formulada, acertada o desfasada con respecto a las necesidades del país. Lo importante es que estas políticas se formalicen en "**planes**". Los planes ponen un ingrediente de "racionalidad" objetiva en el diseño de las políticas y estrechan los grados de libertad del político para enfrentar los "**problemas**". Si el mecanismo del acuerdos sociales llegara a operar como un "fuero de atracción" que catalizara la planificación como un instrumento perdurable de gobierno, habrá servido de mucho a Bolivia y sus ciudadanos.

1. Alcance conceptual de gobierno, descentralización y política.

a. Gobernar es intervenir en el desarrollo del juego con la intención calculada de alcanzar un propósito. Todos los actores son gobernantes, desde el momento que son conductores en algún espacio de alguno de los nuevos juegos: político, económico, de la vida cotidiana, personal, comunicacional, macroorganizativo, de valores, de las ciencias y la naturaleza, aunque la tradición lo restringe al juego político.

Usamos deliberadamente la “g” minúscula en la palabra gobierno, a fin de destacar que la planificación y el gobierno de procesos son una capacidad potencial de todas las fuerzas sociales y de todas las personas, a partir de cualquier situación favorable o adversa. La planificación desde el Gobierno del Estado solo es un caso particular justificadamente destacado por su importancia, pero injustificadamente presentado como el monopolizador del gobierno y la planificación.

Un sistema social comprende una red de gobiernos circunscritos a ámbitos específicos. Las direcciones de los partidos políticos, de los gremios empresariales, de los sindicatos, de las universidades, de las fuerzas sociales, etc. **gobiernan** en espacios determinados del sistema social y no dependen necesariamente del Gobierno del Estado, aunque éste sea el actor más poderoso. Lo mismo podemos decir del ámbito de la planificación económica: es un caso particular y limitado de la teoría general de la planificación y de la práctica social.

b. La descentralización es indispensable. La descentralización tiene como requisito la democracia vigilantes; la descentralización en democracia sólo tiene beneficios en cuanto a responsabilidad, ética, creatividad, eficiencia y eficacia. La descentralización acorta el tiempo de corrección, fomenta la responsabilidad, desrutiniza el trabajo y estimula la creatividad. En un sistema centralizado el jefe está obligado a decidir sobre problemas y trabas de *bajo valor* para él y de *alto valor* para otros que están en niveles inferiores. En una organización moderna nadie toma decisiones sobre problemas de bajo valor. Las competencias descienden hasta el nivel en que todos sólo deciden sobre *problemas de alto valor*. Cuando alguien decide sobre problemas de bajo valor en su nivel, decide mal, a destiempo, sin creatividad. Un buen sistema organizativo sólo distribuye tareas creativas y de alto valor.

c. La práctica política ha creado sus propios problemas y ellos son, en gran parte, ajenos a los problemas de la gente y la sociedad. Se supone que la competencia política está al servicio del ciudadano y la sociedad, pero ella puede generar más problemas de los que resuelve y desviar el foco de atención hacia cuestiones secundarias, es como una fábrica que dedica más tiempo al mantenimiento de sus instalaciones que a la producción por la cual justifica su existencia. La actividad política está atraída por dos extremos polares de peso desigual: el *polo de acumulación* del poder y el *polo del uso del poder* en el enfrentamiento de los problemas sociales, el primero *como fin*, por el poder mismo, y el segundo *como medio*, como instrumento de un proyecto, como capacidad para enfrentar los problemas sociales. La actividad política combina ambas competencias en proporción muy desigual: mucha micropolítica con poca macropolítica, mucha manipulación con poca dirección, mucho esfuerzo por ganar el poder y poco para gobernar con eficacia y aceptabilidad. Los métodos primitivos de la **política**, con minúscula, que operan en la competencia simple, empobrecen la **Política**, con mayúscula, que se ejerce en la competencia superior más compleja, donde la competencia micropolítica es una competencia entre profesionales y la competencia macropolítica es entre aficionados.

No es pues extraño que los partidos políticos sean buenos para ganar elecciones y malos para gobernar. La distinción entre izquierda y derecha, válida para calificar el proyecto de gobierno, se disuelve cuando se trata de juzgar la *capacidad de gobierno*. En este aspecto todos son conservadores o tradicionales, todos ignoran las ciencias y técnicas de gobierno, todos quieren gobernar con herramientas muy pobres. Los políticos nuevos se convierten en viejos y se autosatisfacen con la droga del poder. No hay renovación del estilo de hacer política.

Los dirigentes políticos no reconocen su baja capacidad de gobierno y no aciertan sobre las causas de su desprestigio. Lo atribuyen exclusivamente al proyecto de gobierno y a la gobernabilidad. Y, a veces, más simplistamente, a las deficiencias de comunicación. El argumento de consuelo es: “yo hago bien, pero comunico mal”. Todos se autosatisfacen de capaces, porque *no saben que no saben*. De este modo los competidores se acercan con sus propuestas y son semejantes por sus incapacidades. La indiferenciación política aumenta. El ciudadano responde con indiferencia por la

política. Es importante una revolución de la capacidad de gobierno y del estilo de hacer política.

2. **¿Son previsibles los resultados de un Gobierno?**

Lo que importa de un gobierno son sus resultados. Los resultados que la gente ilusiona, a pesar de su frustración reiterada con la política y los políticos. El gobierno empeña su palabra cuando anuncia su proyecto de gestión. Palabra que valida con su cumplimiento y el pueblo evalúa por sus resultados. Resultados es la palabra que encumbra o hunde un gobierno. Nuestra democracia es débil y marcada por una tradición de promesa incumplidas. O lo que es peor, a veces, con resultados que apuntan en dirección opuesta. Los resultados de un gobierno son más “previsibles” en la medida que se cumplen cinco condiciones: a) alta capacidad de gobierno, b) buen diseño organizativo del aparato público, c) proyecto de gobierno compatible con la capacidad personal e institucional de gobierno, es decir, con las dos primeras condiciones, d) contexto situacional coherente con el proyecto de gobierno, y e) buena suerte. En todo caso, esta “previsión” no debe confundirse con “predicción” de resultados. Lo primero significa delimitación del “espacio” de los resultados posibles según sean las circunstancias que abrigan la acción, porque sin capacidad de previsión de resultados, no hay gobierno.

3. **La planificación como un problema entre las personas.**

Cualquier ciudadano del país puede preguntarse con razón que papel juega en la conformación del futuro. ¿Estamos caminando hacia donde queremos, sabemos lo que queremos y hacemos lo suficiente para alcanzarlo?. ¿Nos arrastran o conducimos?. Porque hoy vivimos lo que antes fue futuro y todos los problemas que están ahora a nuestra vista pudieron ser resueltos. Estas interrogantes disparan al blanco preciso de la planificación y apunta al centro del concepto de “plan”, porque planificación no es otra cosa que intentar someter a la voluntad humana el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos que, al final, fijan un posición y una velocidad al cambio que inevitablemente experimenta el país, a causa de nuestras propias acciones.

¿Que significa someter a la voluntad humana el desarrollo de los acontecimientos?. Cuando decimos que planificar es someter el curso de los acontecimientos a la voluntad humana, no dejar “que nos lleven” y tratar de ser “conductores” de nuestro propio futuro, nos estamos refiriendo a un proceso social. En este proceso social la “persona

individuo” realiza un acto de reflexión superior y reconoce que solo la conciencia y fuerza de la “persona colectivo” puede encarnar tal voluntad humana y ponerse frente a la corriente de los hechos para desviar su curso hacia objetivos racionalmente decididos. En consecuencia, la planificación debe asumir en que ella se desarrolla es un medio resistente que se opone a nuestra voluntad y que tal oposición no proviene de la naturaleza, sino de otras personas con distintas visiones, objetivos, recursos y poder que también hacen un cálculo sobre el futuro y tienen iguales o mayores posibilidades de conducir el proceso social.

Por ello, la planificación surge como un problema entre las personas.: entre la “persona individuo” que persigue fines individuales y la “persona colectivo”, que busca un orden y dirección societal, y entre las distintas fuerzas sociales en que se encarna la “persona colectivo”. Si el “actor” que planifica “está dentro” -dentro de la realidad- y allí coexiste con “otros actores” que también planifican, las consecuencias de este supuesto son las siguientes: a) el “sujeto” que planifica está comprendido en el “objeto planificado”, b) ya no es posible el diagnóstico único y la verdad objetiva porque solo es posible una “explicación situacional” en los términos, c) la realidad social no puede ser explicable totalmente por medio de modelos analíticos basados en relaciones de comportamientos, d) inevitablemente la planificación debe sistematizar el cálculo político y centrar su atención en la coyuntura, e) desde el momento que la planificación de un actor se realiza en un medio activamente resistente y en conflicto con otros actores, lo normativo es solo un momento de lo estratégico y de lo operacional, y en consecuencia todo está plagado de incertidumbre, y f) el plan ya no es monopolio del Estado porque cualquier fuerza social está en capacidad de hacer un cálculo que precede y preside su acción.

4. Modas que anuncian fracasos.

Si los conceptos teóricos expuestos –con alguna experiencia profesional y técnica- tienen solidez, y la práctica hasta ahora lo confirman, tales fracasos son previsibles y por consiguientes evitables. Se presenta una nómina de modas que anuncian fracasos: dirigir el ámbito público con métodos de gerencia privada, privatizar todo lo que no funciona bien en el ámbito público, la calidad total como la tabla de salvación, el control por resultados sin planificación moderna, la descentralización sin democracia y combate a la corrupción, la reforma de las formas y la informática sin contenido.

En el caso particular de la descentralización, consideramos que es indispensable. Sin un “continuum de la descentralización” es imposible la creatividad, la responsabilidad, la eficiencia y la eficacia; pero, la descentralización tiene como requisito la democracia vigilante, donde la descentralización en democracia –reiteramos- sólo tiene beneficios en cuanto a responsabilidad, ética, creatividad, eficiencia y eficacia. En cambio, la descentralización desde el núcleo central más democrático hacia los departamentos y municipios, donde rijan una concepción desligada de un “**Proyecto Nacional**” de consenso, solo fomenta las desigualdades, la arbitrariedad, la corrupción, la ineficiencia y la ineficacia, lo que es descentralizado en un nivel vigilado, se concentra en un nivel sin control democrático. Por tanto, antes de descentralizar a fondo y, sin timidez, democraticemos a fondo y sin timidez, no frenemos la descentralización, pero sí debe ser acompañada con democratización y participación ciudadana.

Un sistema organizativo está bien centralizado y descentralizado si se cumplen, por lo menos, dos requisitos: a) cada problema se enfrenta en el nivel donde tiene alto valor, allí se procesa y existe la *gobernabilidad* para la toma de decisiones; y, b) cada problema se procesa y enfrenta en el nivel jerárquico más eficaz, allí donde nace y es posible erradicarlo.

5. El perfeccionamiento de la Democracia.

¿Qué recursos económicos necesitamos para fomentar las organizaciones de ciudadanos, darle más fuerza a las juntas de vecinos, fortalecer a los municipios y hacer de los gobiernos departamentales centros de gestión con una amplia autonomía?. Hoy la población en los barrios tiene cientos problemas, pequeños para el gobierno central, que son grandes problemas para ellos; pero, solo el gobierno central puede resolverlos. Ellos no tienen competencias para aplicar su trabajo voluntario, su imaginación o sus modestos recursos. Tampoco tienen presupuesto para actuar. Eso es un absurdo. Mientras la agencia de las organizaciones vecinales está vacía de los grandes problemas que las afectan, la de los niveles superiores se congestiona con ellos. Y, en éste nivel, los asuntos que son vitales para la comunidad se convierten en pequeñas molestias. Esos asuntos no deberían estar en nuestras manos. La población en la base tiene problemas que ella puede resolver con agilidad y pocos recursos económicos, pero no tiene gobernabilidad para enfrentarlos. ¿Por qué no les entregamos esa gobernabilidad a las

organizaciones de los municipios?. ¿Por qué las instancias de gobierno se agotan en el nivel central?. ¿Acaso no podemos compensar los sacrificios del saneamiento económico con los beneficios de una distribución de poder que otorgue gobernabilidad a la población para resolver sus problemas?. Más aún, uno debe preguntarse ¿Por qué el país debe dividirse entre gobernados y gobernantes o, peor aún, gobernantes gobernados?. ¿No podemos concebir una sociedad de gobernantes con múltiples instancias de gobierno, donde cada ciudadano, en vez de ser un mero demandante de soluciones ante el gobierno, adquiera, gobernando en su nivel, conciencia de gobierno?.

Hay una nueva pregunta: ¿Qué le ofreceremos y entregaremos este año al país: sólo sacrificios en todos los dominios de la vida de los ciudadanos?. Esa es mala política, es un suicidio. ¿Si existen dificultades económicas, si los recursos económicos son escasos y si no podemos ofrecer este año beneficios económicos, no es posible, entonces, ofrecer una distribución mejor del poder entre los ciudadanos ya que ahora mismo se tiene mucho poder?. ¿O se le tiene miedo a la democracia?. ¿Por qué las restricciones o disponibilidades económicas imponen limitaciones a la distribución del poder político y administrativo?. Debería ser todo lo contrario y, por ello, es necesario pensar políticamente un Plan de Acción del Gobierno para este y los próximos años, y dentro de ese plan veamos el rol y posibilidad de la reactivación económica, dosificando en el tiempo beneficios económicos y beneficios políticos. Más claramente: si la conclusión técnica es que debemos optar entre “estabilidad” y “desarrollo” –no solo crecimiento- y se decide por el sacrificio que exige la lucha anti-inflacionaria en serio, debemos compensar esos sacrificios económicos con beneficios políticos en otros campos. Descentralización y redistribución del poder es la propuesta para beneficiar a la población mientras le imponemos sacrificios en el campo económico vinculado con la “**pobreza**” que no es causa sino producto de la “**desigualdad**”.